

URSULA DIAS PERES

SAMIRA BUENO

**PACTO FEDERATIVO E
FINANCIAMENTO DA SEGURANÇA
PÚBLICA NO BRASIL**

INTRODUÇÃO

As relações federativas no Brasil, no contexto posterior à Constituição Federal de 1988, têm sido marcadas por um panorama de complexidade, no qual convivem simultâneas e contraditórias tendências centralizadoras e descentralizadoras, sem uma clara atribuição de competências que gerasse o tão propalado federalismo cooperativo, presente nos artigos da Constituição (Arretche, 2004; Almeida, 2005; Souza, 2001). Se no início dos anos 1990 as instituições federativas estavam plenamente instauradas no Brasil, a “distribuição das funções administrativas entre os níveis de governo” (Riker, 1987) era uma agenda política aberta, em construção, marcada por conflitos.

A Constituição Federal (CF) inseriu importantes mudanças nas regras de funcionamento do sistema tributário, coroando um processo que combinava redemocratização política com descentralização fiscal e federativa. Houve uma redistribuição de receitas públicas, por meio de uma considerável transferência de recursos fiscais do nível federal para o estadual e local (Granado e Peres, 2011), apesar de não definir as obrigações quanto à oferta de serviços.

O formato resultante foi o das competências concorrentes para a maior parte das políticas sociais brasileiras. Assim, qualquer ente federativo estava constitucionalmente autorizado a implementar programas nas áreas sociais, mesmo que, simetricamente, nenhum ente federativo estivesse constitucionalmente obrigado a implementar programas nestas áreas (Arretche, 2004:22). Desta forma, o processo de descentralização das políticas sociais no Brasil foi caracterizado, na primeira metade da década de 1990, como “caótico, lento, insuficiente ou mesmo inexistente” (Medeiros, 2001; Almeida, 1995).

Além das áreas sociais, a segurança pública é um das áreas mais afetadas pela não regulamentação do art. 23 da CF, que trata das atribuições concorrentes entre os entes. A proeminência dos estados na implementação de políticas de segurança pública e a baixa capacidade de indução e coordenação do governo federal estão em muito relacionadas a esse vácuo constitucional. A ausência de regras que regulamentem as funções e o relacionamento das polícias federais e estaduais, e mesmo das polícias civis e militares, por exemplo, produz no Brasil um quadro de diversos ordenamentos para a solução de problemas similares de segurança e violência sem, contudo, conseguirmos grandes avanços em boa parte do território nacional.

Esse quadro chama ainda mais atenção na medida em que, no plano legal e normativo, existe uma zona de sombra em relação à definição conceitual do que significa segurança e ordem públicas (Lima *et al*, 2013), abrindo margem para que as instituições indicadas no art. 144 da CF tenham que atuar com alto grau de autonomia e discricionariedade, fato não necessariamente positivo para elas próprias e para a sociedade.

Até por esta razão, a discussão sobre as possibilidades de um movimento coordenado por diferentes entes da Federação, na construção de uma política nacional de segurança pública, implica discutir financiamento das esferas. Hoje, os estados são responsáveis por boa parte do financiamento da segurança pública, mas nas últimas décadas o governo federal tem assumido diferentes ações programáticas, com repasses de recursos em volume expressivo para estados e municípios. Vale destacar que os municípios são entes federativos de muita expressão no tratamento da segurança pública, seja porque a literatura especializada tem demonstrado que as soluções de políticas públicas implicam ações locais, seja porque diversos municípios começaram a se engajar nesta questão nos últimos anos, com a criação de secretarias de segurança urbana, seja pela criação de guardas municipais, pela elaboração de planos de segurança e criação de conselhos comunitários de segurança.

A despeito dessas relações entre as três esferas, uma das questões de maior dificuldade hoje, na análise de políticas de segurança pública é, determinar bases de comparação entre municípios e estados, assim como entre programas e ações e, em especial, as transferências realizadas pelo governo federal por meio de convênios.

SEGURANÇA PÚBLICA EM PROCESSO

A década de 1990 inaugurou no campo da segurança pública, um momento de inflexão importante na medida em que alguns governos estaduais, especialmente São Paulo e Pará, iniciaram um movimento que buscava repen-

sar o papel das polícias, na tentativa de fazer com que as duas corporações policiais estaduais trabalhassem de forma mais integrada.

Segundo Lima e Sinhoretto (no prelo), esse momento de inflexão no campo da segurança pública buscava reafirmar, num contexto de recém-democratização do país, a necessidade de polícias alinhadas a um modelo de ordem pública baseado na cidadania, garantia de direitos e acesso à justiça. Assim, essas discussões parecem induzir, não sem contradições e resistências, mudanças de repertório e formulação de novos enunciados políticos, nos quais mecanismos de *accountability* e de governança sejam compreendidos enquanto instrumentos de eficiência democrática, vinculando o respeito aos direitos humanos às práticas operacionais das polícias, na prevenção da violência e no enfrentamento do crime.

Muitas das ações de modernização operacional das polícias levadas a cabo, sobretudo após 1995, podem ser vistas como indutoras de importantes deslocamentos discursivos, mas ainda não foram suficientemente fortes para provocar mudanças substantivas na arquitetura institucional da segurança pública no Brasil.

Pensar mecanismos incrementais de indução de eficiência nos processos de gestão é uma estratégia para fazer frente aos desafios estruturais postos e, nessa direção, algumas iniciativas importantes têm sido tomadas pelo governo federal desde 1995.

O governo FHC, PNSP e FNSP

Segundo Soares (2007), até o segundo mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, o governo federal permaneceu ausente na discussão e na promoção de mecanismos de indução de uma política nacional de segurança pública. Somente após a tragédia do Ônibus 174, no Rio de Janeiro¹, o governo trouxe a público a proposta do Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP), que vinha sendo formulada pelo Ministério da Justiça. O plano veio na sequência da criação do Ministério dos Direitos Humanos e do Plano Nacional de Direitos Humanos. Destaca-se também a criação, em 1997, da Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp). O PNSP, apesar de bem intencionado, carecia de um diagnóstico situacional e de uma visão sistêmica do problema a

1. O sequestro do ônibus 174 foi um episódio marcante da crônica policial do Rio de Janeiro, no Brasil. No dia 12 de junho de 2000, às 14h20m, o ônibus da linha 174 (atual 158) (Central-Gávea), ficou detido no bairro do Jardim Botânico por quase cinco horas, e seus passageiros ameaçados sob a mira de um revólver, por Sandro Barbosa do Nascimento, sobrevivente de outro episódio trágico da cidade do Rio de Janeiro, a Chacina da Candelária. Nesta chacina, seis menores e dois maiores sem-tetos foram assassinados por policiais militares.

ser enfrentado, com dificuldade para definir ações programáticas concatenadas com objetivos, metas, prazos e indicadores.

No que tange ao financiamento, o destaque do documento foi a criação do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP). Essa iniciativa tinha por objetivo fornecer condições à Senasp de fomentar políticas públicas de segurança. No entanto, a ausência de visão sistêmica supracitada enfraqueceu as possibilidades do FNSP, que acabou por adotar uma política de pulverização de recursos entre os diversos entes da federação.

A criação do FNSP e a política pontual de repasses

Segundo Lima (2010), o FNSP foi uma medida complementar a outras já tomadas pelo governo FHC na composição do PNSP. De acordo com Adorno, “o PNSP pretendeu alcançar a Segurança Pública em seu conjunto e propunha uma abordagem sistêmica e holística no enfrentamento dos problemas da Segurança Pública no país”. O PNSP era extremamente abrangente, com 124 programas e ações que previam a atuação em diversas áreas da segurança pública e regiões do país. (Adorno 2003, p. 122 *apud* Lima, 2010). Essa grande diversidade de ações redundou em dificuldade de foco e ausência de coordenação, o que dificultou a eficácia da implementação do plano.

O primeiro governo Lula, as propostas do SUSP e Pronasci

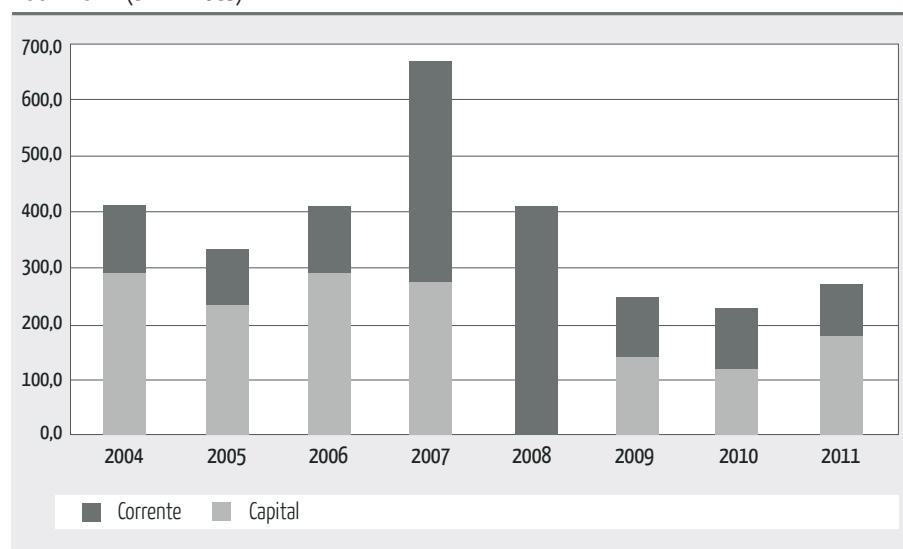
No primeiro mandato do governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva houve importantes ações na área de segurança, como a criação, em 2004, da Força Nacional de Segurança (FSN) com o objetivo de apoiar os estados e municípios em situações de crise. Foi também na gestão de Lula que surgiu a proposta de criação do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), que pretendia articular as ações federais, estaduais e municipais na área da Segurança Pública e da Justiça Criminal, associando integração federativa com autonomia dos órgãos de segurança pública. Em consonância com essa ideia, foram propostos os Gabinetes de Gestão Integrada (GGI), que em cada estado trabalharia a integração das diferentes polícias e apoiaria o planejamento e monitoramento de projetos. Segundo Lima (2010), o SUSP apresentou avanços no sentido da modernização do combate ao crime, da maior participação da sociedade na discussão das questões concernentes à segurança.

Por sua vez, Soares (2007), ressalta que a criação do SUSP não alterou, de fato, o cenário da segurança pública nacional, visto que não ocorreu a real assunção da coordenação desse processo pela União. Com isso, a prevalência na tomada de decisão sobre processos de prevenção de violência continuou eminentemente dos estados, com suas diferenciações regionais.

O FNSP, que deveria dar o respaldo à criação do SUSP, continuou a ser operacionalizado em convênios mais pulverizados do que articulados na construção de uma pauta única da segurança pública. Conforme análise de Grossi (2004), a maior parte dos recursos do Fundo, no período de 2000 a 2003, foi utilizada com despesas de capital, para a aquisição de equipamentos e material permanente para as polícias, guardas e bombeiros. No Gráfico 1, a seguir, percebe-se ainda a importância das despesas de capital, com exceção dos anos de 2007 e 2010.

Gráfico 1

Evolução dos Gastos do Fundo Nacional de Segurança Pública 2004-2011 (em milhões)



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do Ministério da Justiça (Ministério da Justiça, 2013).

* As informações do exercício de 2008 não estavam disponíveis na abertura "corrente e capital".

Nota: Valores atualizados pelo IPCA até dez/2011.

Percebe-se pelo Gráfico 1 uma inflexão nos gastos do FNSP a partir de 2008. Isto aconteceu porque no segundo mandato do governo Lula houve uma mudança de pauta na política de segurança e, em agosto de 2007, foi lançado o Programa Nacional de Segurança Pública e Cidadania (Pronasci), cuja previsão inicial de investimento era de 6 bilhões de reais até o final de 2012.

O Pronasci propôs a articulação de 19 ministérios, com 94 ações e intervenções nos diversos entes subnacionais. Segundo Soares (2007), o Pronasci,

assim como o primeiro plano de segurança do governo Lula, parte do pressuposto que direitos humanos e eficiência policial devem ser trabalhados e almejados em conjunto. Segundo o Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc, 2010), o Pronasci é o primeiro programa nacional de Segurança Pública que foi efetivamente implementado. O programa inova, segundo o Inesc, ao focar na qualificação dos profissionais da segurança e ao propor o desenho de ações conforme indicadores sociais e de violência.

A execução orçamentária dos primeiros anos do Pronasci demonstra que o maior volume de execução no período se deu nas ações de fortalecimento das instituições de segurança pública, em especial a concessão de bolsas de estudo.

Quadro 1

Resumo da Execução Orçamentária do Pronasci 2008 a 2011 (em R\$)

Principais Programas	2008			2009		
	Orçado (Lei nº 11.647/24/3/2008)	Empenhado	% Empenhado/Orçado	Orçado (Lei nº 11.897/30/12/2008)	Empenhado	% Empenhado/Orçado
Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania - Total	1.649.708.358	1.205.525.945	73,1	1.293.077.836	1.386.477.321	107,2
Gestão e Comunicação do Pronasci	44.168.936	28.589.933	64,7	39.772.358	46.289.353	116,4
Concessão de bolsas-formação a policiais militares e civis, agentes penitenciários, guardas e bombeiros	704.907.815	181.158.210	25,7	528.685.166	770.863.580	145,8
Fortalecimento das instituições de segurança pública nacional	202.944.766	345.829.876	170,4	150.887.460	167.319.902	110,9
Valorização de profissionais e operadores de segurança pública nacional	61.145.889	52.571.338	86,0	52.691.574	19.498.322	37,0
Modernização de estabelecimentos penais	23.597.721	17.806.324	75,5	22.231.337	3.530.732	15,9
Campanha de desarmamento nacional	46.993.854	3.141.436	6,7	11.200.957	3.893.266	34,8
Apoio à implementação de políticas sociais	205.985.577	190.597.641	92,5	153.282.525	85.294.700	55,6
Apoio à implementação de políticas de segurança cidadã	202.897.740	198.160.379	97,7	201.931.147	193.592.651	95,9
Apoio à construção de estabelecimentos penais especiais	124.416.229	156.489.535	125,8	127.242.873	93.394.576	73,4

continua ►

Continuação

Principais Programas	2010			2011		
	Orçado (Lei nº 12.214/26/01/2010)	Empenhado	% Empenhado/Orçado	Orçado (Lei nº 12.381/09/02/2011)	Empenhado	% Empenhado/Orçado
Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania - Total	1.629.452.976	1.520.364.694	93,3	2.038.885.414	784.675.383	38,5
Gestão e Comunicação do Pronasci	41.588.215	15.789.620	38,0	30.000.000	7.898.087	26,3
Concessão de bolsas-formação a policiais militares e civis, agentes penitenciários, guardas e bombeiros	641.951.427	705.933.296	110,0	637.920.000	558.597.397	87,6
Fortalecimento das instituições de segurança pública nacional	312.711.389	227.023.137	72,6	111.545.000	65.219.829	58,5
Valorização de profissionais e operadores de segurança pública nacional	42.654.580	34.351.241	80,5	35.000.000	30.104.283	86,0
Modernização de estabelecimentos penais	22.393.654	0	0,0	20.000.000	7.140.449	35,7
Campanha de desarmamento nacional	10.663.645	2.863.375	26,9	10.000.000	5.410.520	54,1
Apoio à implementação de políticas sociais	149.397.666	99.290.034	66,5	130.000.000	37.911.312	29,2
Apoio à implementação de políticas de segurança cidadã	149.291.029	153.296.941	102,7	117.230.000	70.004.766	59,7
Apoio à construção de estabelecimentos penais especiais	122.631.917	33.127.711	27,0	50.000.000	-	-

Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos do Ministério da Justiça.
Nota: Valores atualizados pelo IPCA até dez/2011.

Os recursos do Pronasci estão alocados na Senasp, secretaria também responsável pela execução dos recursos do FNSP. Tais recursos, no entanto, têm representado mais do que o dobro do montante desse Fundo, demonstrando seu peso na então política de segurança do governo federal, e de certa forma esvaziando o papel do FNSP.

Com a atual estruturação do Pronasci se ganha, por um lado, em agilidade, pois o Fundo previa a análise de um comitê gestor e outros procedimentos mais detalhados e específicos. Por outro, porém, perde-se em termos de debate coletivo, ao suprimir a avaliação do comitê, enfraquecendo o fundo e, em con-

sequência, a concepção do SUSP. Na atual gestão da presidenta Dilma Rousseff, na qual o Pronasci perde protagonismo na política de segurança do governo federal, faz-se necessário ponderar qual mecanismo pode ser induzido e que se beneficie de maior eficácia da ação e de maior efetividade da política.

Segurança pública nas esferas federal, estadual e municipal

Pode-se afirmar que, nos últimos anos, houve avanços historicamente inéditos na área da segurança pública. O governo federal se fez presente com mais ênfase, comparativamente a toda história democrática do país.

Como já argumentado anteriormente, o Pronasci tem hoje uma relevância maior em termos orçamentários do que o FNSP. Ambos os recursos, no entanto, são utilizados para o fortalecimento da política de segurança pública nacional, implicando o repasse financeiro para estados, municípios e outras entidades. Esse volume de recursos é significativo em termos políticos, apesar do grande volume de gastos dos estados (como mostra o Gráfico 2), pois a maior parte do gasto dos estados está focada em despesas com pessoal e custeio das polícias, sobrando baixo volume para investimentos como desenvolvimento tecnológico, polícia comunitária e outros.

Gráfico 2

Despesas realizadas com a função Segurança Pública em relação ao PIB
2003-2010



Fonte: elaboração própria, com base no Anuário do FBSP (2011).
Nota: Valores atualizados pelo IPCA até dez/2011

O Gráfico 2 demonstra que, apesar de ter maior volume de recursos, os estados praticamente estagnaram a alocação de recursos em segurança pública nos últimos anos. O crescimento maior é dos recursos da União.

Segundo levantamento recente de Costa *et al.* (2011), boa parte do investimento dos estados brasileiros depende dos repasses do governo federal. Isto demonstra a importância dos recursos da União para induzir uma política alocativa na segurança pública. No entanto, essa política alocativa não pode prescindir de dados e informações sobre violência em cada localidade e região brasileira, assim como implica, obrigatoriamente, em uma visão e atuação sistêmica em segurança. A respeito da necessidade de organização informacional da Segurança Pública, o governo vem tentando estabelecer bases para a cooperação e o intercâmbio de dados estatísticos e informações criminais. Algumas iniciativas, como o Infoseg (1995), a Plataforma Integrada de Informações sobre Justiça Criminal e Segurança Pública (2003), o Sistema Nacional de Estatísticas em Segurança Pública e Justiça Criminal (Sinespjc, 2004), e atualmente o Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais e sobre Drogas (Sinesp).

Não obstante essas iniciativas, há a concepção de que seria importante para o Ministério da Justiça a criação de um órgão responsável pela avaliação dessas informações, além da sistematização das informações orçamentárias e financeiras de estados e municípios, como hoje ocorre na saúde, com o Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde (Siops), e na educação, com o Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (Siope), que permitem controlar e criar critérios para repasses, conveniamentos e apoios técnicos.

Na tentativa de suprir essa carência, o governo federal enviou ao Congresso no final de 2011 projeto de lei instituindo o Sinesp, que objetiva integrar diversas bases de dados estaduais e federais, bem como investir na modernização tecnológica das áreas de produção de informações criminais no país. Em 2012, o Sinesp foi aprovado e, para implementá-lo, a Senasp está procedendo a uma série de pactuações técnicas, metodológicas e políticas com as Unidades Federativas. Uma questão relevante vinculada com a necessidade de sistematização dos dados é a importância de uma avaliação sistêmica da segurança pública ligada à própria característica dessa política. Como lembra Soares (2007), é muito complicado determinar a alocação de recursos públicos em função dos maiores índices de criminalidade ou em função dos mais baixos, na medida em que se corre o risco de premiar soluções falidas em segurança pública ou enviar recursos para os menos necessitados. Além disso, há a questão da migração da criminalidade, tanto geográfica quanto tipológica

(Soares, 2007). Sendo assim, uma atuação efetiva em segurança precisa ser sistêmica, organizando as políticas e os gestores de forma articulada, entre estados, municípios e União. A ação pontual está fadada ao fracasso no médio prazo, ou ao sucesso efêmero no curto prazo.

Atualmente, pode-se afirmar que na maioria dos municípios as informações orçamentárias, financeiras e de resultados da gestão pública são imprecisas e sem padronização, o que ocorre também nos Estados da federação. Nesse sentido, olhando os recursos de que dispõe hoje o Ministério da Justiça para induzir políticas de segurança, é possível imaginar que esse ministério possa capitanear uma mudança de postura a respeito das informações e prestação de contas dos municípios e estados, com o objetivo de esclarecer: o que tem sido feito por estes com os recursos; como ocorre sua contabilização; e o resultado dessas ações.

Governos locais e segurança pública no Brasil

Ainda que a Constituição Federal marque a abertura democrática no país e a diferenciação entre segurança pública e defesa nacional, o art. 144 é restritivo em relação à concepção de segurança, mesmo sendo o principal marco normativo sobre a segurança pública no Brasil. Ao afirmar que segurança é dever do Estado e direito e responsabilidade de todos, o texto amplia o rol de responsáveis pela segurança. Mas, ao enumerar como órgãos responsáveis por garanti-la, as polícias estaduais (civil, militar e corpo de bombeiros) e federais (polícia federal, rodoviária federal e ferroviária federal), restringe novamente a segurança pública como uma questão de polícia.

A partir do texto constitucional, sobra pouco ou nada para a responsabilidade dos municípios quando se trata de segurança pública, focando-se principalmente na constituição das guardas municipais. Contudo, a partir do ano 2000 os municípios passaram a desenvolver ações mais diretamente voltadas a questões de segurança pública, pressionados pelo crescimento da violência e como alternativa ao fato de não poderem interferir no planejamento e na tomada de decisões sobre as ações da área, embora fossem responsáveis por parcela significativa dos recursos necessários aos gastos operacionais das polícias estaduais, como alugueis de prédios para delegacias e unidades das PM, combustível e manutenção de viaturas e, mesmo, auxílios para os policiais (Anuário do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, ano 2, 2008:58).

Desde então, ganhou força o debate sobre o papel do município nessa área, uma vez que, além da discussão sobre a concorrência entre as competências estadual e municipal na segurança pública, tal debate vem sendo pautado por algumas outras questões como a discussão sobre o marco institucional/le-

gal e as atribuições dos municípios na segurança pública, a relação com as polícias, a criação de mecanismos de participação social e de gestão nas políticas locais de segurança pública, o desenvolvimento e a qualificação de políticas urbanas de prevenção, a relação com o governo federal, entre outras.

MARCOS INSTITUCIONAIS E ATRIBUIÇÕES LEGAIS

O entendimento de que segurança pública é muito mais do que prender, julgar e punir é premissa básica para compreender a importância da atuação municipal na segurança. Especialmente se considerarmos que a segurança pública deve ser composta pela dimensão de controle do crime e da violência, com o aprimoramento das agências de segurança pública e justiça criminal e pela dimensão preventiva, marcada pelo conhecimento das causas e situações que propiciam dinâmicas criminais e violentas e pela capacidade de implantar políticas que integram diferentes áreas (segurança, saúde, educação, infraestrutura urbana, assistência social etc) em ações planejadas e locais para prevenir tais dinâmicas.

Se considerarmos a importância da dimensão preventiva na política de segurança, a própria interpretação constitucional aponta para a possibilidade da inserção do município na segurança. No modelo federativo brasileiro, criado pela CF de 1988, é atribuída aos municípios a responsabilidade sobre a gestão dos serviços públicos de interesse local. Logo, se as políticas locais são concebidas de modo integrado, tendo como enfoque transversal o ordenamento do espaço público e a prevenção da violência, o resultado será “o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, garantindo o bem-estar de seus habitantes”, como é proposto no art. 182 (Ricardo e Caruso, 2007:107).

Além dessa análise ampliada da CF, há uma série de avanços institucionais, que gradualmente vão delimitando o papel do município na segurança pública, como os planos nacionais de segurança pública, o FNSP, a proposta do SUSP e o Pronasci.

Mesmo no âmbito dos planos nacionais, no entanto, o foco da discussão é a guarda municipal. Não trata das outras possibilidades de elaboração de ações e políticas locais preventivas mais amplas.

Em 2001 foi elaborada a Lei do FNSP (lei nº 10.201/01), que em 2003 foi alterada para dar conta deste novo papel atribuído aos municípios pela lei nº 10.746/03. Antes dessa alteração, apenas os municípios que possuísem guardas municipais podiam pleitear recursos do Fundo.

Todos esses avanços institucionais, ainda que não forneçam uma definição clara e precisa sobre o efetivo papel do município na segurança pública, estimulam e criam canais para essa participação. Entretanto, fica claro que a

participação do município na segurança ainda está muito vinculada à guarda municipal. Embora este seja o órgão que materializa uma força de segurança municipal, há outras formas de o município implantar políticas de prevenção da violência, sem a existência de uma guarda, inclusive.

O próprio debate sobre uma eventual alteração constitucional se restringe à ampliação do poder atribuído às guardas municipais. Essa é uma discussão importante, mas secundária e que deve vir após a análise mais aprofundada sobre qual é, de fato, o mandato das guardas municipais na segurança pública, ou seja, discutir o objeto de sua atuação, requisito e restrições, assim como a exclusividade, concorrência, sobreposição ou compartilhamento das suas atribuições, e ainda os modos e meios de realizá-las. A existência de instâncias de gestão, a capacidade de planejar uma política local, a qualificação de programas de prevenção e a promoção da intersetorialidade, são pontos essenciais nessa discussão.

RELAÇÃO DAS PREFEITURAS COM AS POLÍCIAS

Como visto anteriormente, não há uma definição precisa sobre as atribuições e responsabilidades do município. Delimitar atribuições na segurança significa defini-las em conjunto com as responsabilidades dos outros entes da federação, particularmente, com os estados.

Não há um padrão ou um protocolo que regule a relação entre estados e municípios na questão da segurança pública, variando muito conforme o tipo de relação que cada município estabelece com os governos estaduais e com as próprias polícias, e transparecendo em conflitos de competência. Nos locais em que a relação é boa, as prefeituras podem tranquilamente desenvolver suas ações. Nos locais em que não é, as atividades dos municípios ficam muito prejudicadas, especialmente aquelas que dizem respeito às guardas municipais, considerando que muitas vezes as atividades da guarda são compreendidas como concorrência ao trabalho das polícias estaduais.

Outra característica que, muitas vezes, marca essa relação é o apoio financeiro dado pelos municípios às polícias estaduais. Não há um dado preciso sobre isso, mas é notório o fato de que em muitas cidades é a prefeitura quem financia a manutenção de viaturas e combustível, paga pró-labore para os policiais, o aluguel de prédios para a instalação de delegacias e unidades da polícia militar, entre outros.

Alguns problemas decorrem dessa relação, como o fato de ser uma maneira paliativa de investir na segurança pública, já que investir nas polícias civil e militar é uma obrigação do governo do estado. E também o fato de que essa pode ser uma forma alternativa ao investimento nas políticas preventivas.

ESTRUTURAS DE GESTÃO DE UMA POLÍTICA MUNICIPAL DE SEGURANÇA PÚBLICA

A Munic 2009 – Pesquisa de Informações Básicas Municipais, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), trouxe um capítulo específico sobre segurança pública. A pesquisa mapeou a existência de órgão gestor responsável por planejar e coordenar a política municipal de segurança (podendo ser uma secretaria, uma coordenadoria ou algum outro órgão), de conselho municipal de segurança, instância que viabiliza o controle e a participação sociais, de um fundo municipal de segurança, de plano municipal de segurança e da Guarda Municipal.

A criação de tais estruturas demonstra uma disposição política de investir na área da segurança pública, por parte do gestor municipal, identificando o tema como uma prioridade de gestão. Há uma lógica na presença do conjunto dessas estruturas: a existência de um órgão gestor é fundamental para a definição de um lugar institucional para a segurança pública no organograma municipal, o que, conseqüentemente, torna o tema uma prioridade, com orçamento e condições de planejamento e gestão; a existência de um fundo municipal cria uma alternativa para o financiamento de ações de segurança, envolvendo outros setores da sociedade que não exclusivamente o poder público no apoio às ações, uma vez que permite doações de diferentes fontes; o conselho municipal e/ou comunitário de segurança possibilita o controle e a participação sociais, além de, em alguns casos, servir para fiscalizar e acompanhar a destinação dos recursos do fundo municipal; o plano municipal de segurança é o instrumento de planejamento e gestão que permite a implantação e o monitoramento de um conjunto de ações integradas; e a Guarda Municipal constitui a força de segurança do nível municipal, com um potencial preventivo e comunitário (Anuário do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, ano 2, 2008, p. 59).

Segundo o IBGE, dos 5.564 municípios do país, 22,1% possuem algum tipo de órgão de gestão de segurança pública, sendo que 10,4% têm conselho municipal de segurança pública, 4,42% dispõem de um fundo municipal de segurança pública, 5,91% possuem um plano municipal de segurança pública e 15,50% contam com Guarda Municipal.

Porém, ao analisar a existência de órgão gestor, conselho, fundo e plano municipais de segurança e da guarda municipal, percebe-se que não há um padrão, ou seja, nem sempre o município que possui um órgão gestor, tem também um conselho, fundo, ou plano. O mesmo vale para a presença das guardas. Isso denota que não há ainda uma visão sistêmica de uma política municipal de segurança.

PADRÕES DOS GASTOS MUNICIPAIS

De igual modo, com base nos dados do relatório das informações sobre despesas e receitas de cada município brasileiro, divulgadas pela Secretaria do Tesouro Nacional (Finbra, STN), nota-se que os municípios no período 2003-2010 tiveram um crescimento de 120% em seus gastos com segurança. No entanto, se há um incremento das despesas relacionadas à área, o mesmo não pode ser dito dos municípios que declaram estas despesas, que crescem apenas 11% em números absolutos.

Goiás e Santa Catarina são os estados em que há maior participação dos municípios na área. No entanto, é nos estados de São Paulo e Rio Grande do Sul que observa-se aumento substantivo entre os que afirmam declarar despesas com segurança, em muito provocado pelo fato de, segundo o Ministério da Justiça, ser nesses estados que estão concentrados o maior número de projetos de criação de Gabinetes de Gestão Integrada Municipal e Observatórios Municipais de Segurança

Quadro 2

Perfil dos municípios que declararam gastos na função Segurança Pública 2010

Populacional	Total de municípios brasileiros por classe de tamanho da população	% populacional municípios	Declararam gastos em segurança	% dentre o total de municípios com classe de tamanho	Despesa declarada por classe de tamanho da população	% dentre o total declarado
Até 5.000 habitantes	1.301	23,4	488	37,5	12.223.317,11	0,5
De 5.001 a 10.000	1.212	21,8	394	32,5	23.338.164,10	0,9
De 10.001 a 20.000	1.401	25,2	432	30,8	50.189.091,60	2,0
De 20.001 a 50.000	1.043	18,7	408	39,1	170.586.496,50	6,8
De 50.001 a 100.000	325	5,8	175	53,8	233.120.995,52	9,3
De 100.001 a 500.000	245	4,4	178	72,7	896.356.182,62	35,6
Mais de 500.000	38	0,7	31	81,6	1.129.963.258,74	44,9

Fonte: Elaboração própria com base nos dados extraídos do Finbra/STN; Censo 2010, IBGE; Fórum Brasileiro de Segurança Pública.
Nota: Valores atualizados pelo IPCA até dez/2011

Segundo o levantamento realizado pela STN em 2010, dos 5.564 municípios do país, 2.106 declararam gastos em segurança pública totalizando 2.359.209.740,29 de reais. Ainda que a participação dos municípios menores seja relevante, os municípios com mais de 100 mil habitantes são responsáveis

por 80% das despesas declaradas na área e protagonistas no processo de incremento dos investimentos municipais, na última década.

POSSIBILIDADES DE ORGANIZAÇÃO DAS INFORMAÇÕES FINANCEIRAS EM SEGURANÇA PÚBLICA

Para que se possa ter a dimensão das ações implementadas localmente, por meio dos repasses do Ministério da Justiça, é necessário caminhar e aprimorar o controle das informações dos entes federativos em segurança pública, com especial ênfase à estruturação do Sinesp. Sugere-se nesta parte algumas pequenas ações de cunho incremental e gerencial, ao alcance dos gestores da área.

Dentre as ações possíveis, por exemplo, há a padronização e inclusão de um dígito verificador que indique a fonte do recurso ou, mesmo, a inserção da descrição funcional-programática até o nível de projeto/atividade.

A Legislação de Fundos

Uma das possibilidades de organização dos recursos de segurança pública seria a operacionalização de repasses fundo a fundo, entre o governo federal e as demais esferas federativas, a exemplo do que ocorre nas áreas de saúde, educação e assistência social. No entanto, melhorar a transparência e facilitar o controle do recurso implica uma série de outros processos. O Fundo Nacional de Segurança Pública não conta com recursos vinculados, sendo que o recurso disponível advém do orçamento do Ministério da Justiça.

A ausência de recursos vinculados não é impeditiva para a criação dos fundos estaduais e municipais, a exemplo da assistência social. No entanto, esse procedimento na assistência ocorreu em conjunto com a criação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e implicou a criação de programas e ações padronizadas de assistência nos estados e municípios, obrigando a criação de conselhos e fundos para recebimento dos repasses. A lógica dessa operacionalização remonta à Lei Orgânica de Assistência Social de 1993, mas no caso da segurança pública essa questão é bem mais complexa, pois não existe uma lei orgânica ou uma sistematização de competências entre União, estados e municípios, como existe a LDBN na educação, a Lei nº 8.080 na saúde e a LOAS na assistência.

O modelo de repasses hoje utilizado pelo Fundo Nacional de Segurança Pública supõe a realização de convênios entre o Ministério da Justiça e os entes federados. O termo de convênio pode articular regras de contabilização e prestação de contas, que esclareçam e facilitem o controle e a utilização de informações de recursos para a análise das políticas públicas de segurança. Os critérios hoje utilizados para classificação orçamentária da receita e despesa,

desenvolvidos em conjunto pelas secretarias do Tesouro Nacional (Ministério da Fazenda) e do Orçamento Federal (SOF), possibilitam criar um modelo de contabilização que facilite a evidenciação do uso dos recursos de segurança pública nos estados e municípios. É evidente que, sendo os recursos do FNSP apenas parte do que é utilizado pelas secretarias estaduais e municipais de segurança, não há garantia de que os orçamentos dos entes subnacionais sejam alterados como um todo. Há o risco de que, por mais que essa seja uma solução tecnicamente promissora, os constrangimentos políticos provoquem, muitas vezes, um cenário de descoordenação e baixa eficiência, em nome da autonomia federativa. Isso não impede, contudo, que medidas sejam propostas e pactuadas entre as diferentes instâncias.

Possibilidades de indução via convênios

Atualmente, os repasses de recursos do FNSP são feitos mediante assinatura de termos de conveniamento com cada ente, seja municipal ou estadual. Da mesma forma, os recursos do Pronasci são repassados por meio da assinatura de convênios com diferentes entidades.

Para a realização de convênios existem diferentes decretos e portarias, como o Decreto nº 6.170/2007 e a Portaria Interministerial nº 507, de 24 de novembro de 2011, além da Lei nº 4320/1964 e a Lei nº 101/2000, que exigem previsão orçamentária de ambas as partes (concedente e conveniente), seja para a receita, seja para a despesa, para que se viabilize a celebração do convênio, bem como é necessário apresentar um plano de trabalho e a prestação de contas do recurso recebido. Clarificar a previsão orçamentária e também explorar o detalhamento da prestação de contas, induzindo a uma contabilização padronizada das receitas e despesas, objeto do repasse, podem ser alternativas para melhorar a gestão dos recursos da segurança pública.

Como proposta para padronização de receitas e despesas, sugere-se a padronização da rubrica de receita; controles por uso de fontes; cruzamento das classificações de despesas detalhando subfunções e classificação institucional (identificação do responsável pelo gasto público); e destaque dos programas de governo na classificação programática. Assim, na elaboração dos termos de convênio todos os convenientes pactuariam classificar em suas receitas as transferências referentes à segurança pública, de forma detalhada e com o mesmo código, facilitando a avaliação posterior de orçamentos e balanços.

Ressalta-se a importância da prestação de contas e controle dos convênios. A prestação de contas é um momento importante, no qual é possível analisar o que foi feito do recurso, como foi aplicado, contabilizado e inclusive

buscar resultados precisos gerados pelo conveniamento. Neste caso, os termos de convênio elaborados pela Senasp já solicitam, por exemplo, relatórios trimestrais da execução físico-financeira do convênio, em atendimento ao disposto no inciso I, do art. 5º, da Portaria/GM nº 3.746/2004.

Seria importante solicitar também relatórios de detalhamento da execução orçamentária com quadros de execução da arrecadação por fontes de recurso, da despesa por função e subfunção, programas e órgãos. Dessa forma, seria possível conferir a estruturação das sugestões propostas nos itens anteriores.

Induzir a capacidade de governança dos estados e municípios

Além de buscar induzir a organização e apresentação das informações de receitas e despesas conveniadas é importante ter em conta que será necessário, continuamente, buscar apoiar estados e municípios em sua capacidade de governança.

A partir das informações levantadas em recente pesquisa de Costa (2011), financiada pela Senasp, torna-se evidente a existência de uma série de limitações à gestão cotidiana da segurança pública nos estados brasileiros. Os problemas envolvem questões institucionais, de sustentabilidade, estrutura organizacional, capital social, comunicação etc.

Do apresentado na pesquisa chama a atenção o fato de que os secretários estaduais de Segurança Pública não têm total ascendência sobre a política de recursos humanos da pasta. Poucos são os locais onde há quadros com capacitação para gestão, tecnologia da informação e outras áreas técnico-administrativas, além dos salários bastante baixos.

Nesse aspecto também chama atenção o fato de que houve um redução número de profissionais que realizaram algum dos cursos oferecidos pela Senasp. Do informado apenas 13% das secretarias tiveram profissionais com esse tipo de capacitação. Dessa forma, é sabido que o esforço de capacitação já existe, mas a adesão tem sido baixa.

A pesquisa mostra ainda que os recursos repassados pela Senasp para o FNSP e Pronasci são muito relevantes, estes aparecem em primeiro e segundo lugar entre os recursos recebidos de outras fontes que não o tesouro estadual, como mostra o Quadro 4 (ver página seguinte).

Desta maneira, é necessário aproveitar este cenário para induzir a estruturação das secretarias estaduais de Segurança Pública. O mesmo pode ser assumido para as gestões municipais, partindo do pressuposto de que a organização local é ainda mais recente e incipiente nas políticas de segurança pública, seja pela inexistência das polícias, seja pelas maiores dificuldades orçamentárias.

Quadro 3**Recursos recebidos de outras fontes
2010 (em R\$)**

Origem dos recursos	Valor total
Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP)	85.464.772,66
Pronasci	110.062.736,20
Recursos municipais	1.508.388,58
Organismos internacionais	17.552.268,38
Outras fontes federais (exceto FNSP e Pronasci)	70.752.646,94
Cooperação com outros órgãos e unidades do mesmo Estado	18.110.124,61
Ministério da Justiça (outras unidades)	28.905.814,36
Secretaria de Direitos Humanos (SDH)	6.460.516,21
Total geral	338.817.267,93

Fonte: COSTA *et al.* (2011)

Nota: Valores atualizados pelo IPCA até dez/2011.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As recentes transformações na área da segurança pública provocaram, sem dúvida, o fortalecimento de um discurso político democrático que se tornou hegemônico e que gerou tensões nas formas autoritárias de organização e execução de políticas públicas. Mas, paradoxalmente, esse mesmo discurso ainda não conseguiu viabilizar reformas estruturais mais significativas, que transformem um modelo voltado para a defesa do Estado em um modelo dedicado à defesa da sociedade e da cidadania.

A transformação do discurso em práticas de governo ainda enfrenta resistências consideráveis e, por vezes, até mesmo retrocessos. Sem reformas legislativas mais substantivas, os esforços tendem a dar conta de apenas parte dos problemas, e os canais e espaços de coordenação e articulação correm o risco de se verem enfraquecidos.

Prova deste fato, é que, pelos dados apresentados, o novo papel político do município na segurança pública parece estruturado tão somente no aumento dos recursos disponíveis pelo FNSP e pelo Pronasci, no âmbito Federal. Municípios que já tinham ações aumentaram seus gastos, mas não houve uma mudança estrutural, em termos sociojurídicos, que modificasse o pacto federativo para incluir novas atribuições às cidades.

É válido ressaltar que houve avanço significativo dos marcos políticos, na definição do papel dos municípios na segurança, mas ainda há muitas questões em aberto e esse papel somente ficará claro quando pensado em con-

junto com as outras esferas federativas, incluindo um debate sobre reformas dos padrões de policiamento e das instituições policiais. Como dito no início, os municípios são as faces mais visíveis da segurança local, mas as polícias precisam assumir o território como peça-chave, no planejamento operacional de suas ações, sob o risco de reificarem padrões pouco eficientes.

Conforme mencionado, para que seja possível ter-se a dimensão das ações implementadas localmente, por meio dos repasses do Ministério da Justiça, é necessário caminhar e aprimorar o controle das informações dos entes federativos em segurança pública, com especial ênfase à estruturação do Sinesp.

Com mais e melhores informações disponíveis será possível avaliar ações e entender quais são, de fato, as que contribuem para os objetivos de redução da violência e a melhoria dos direitos humanos. É evidente que este é um árduo e tortuoso processo, mas que se não colocado como tarefa dos gestores públicos tende a enfraquecer propostas de mudanças mais amplas.

A boa notícia é que, se reformas institucionais são urgentes, esse é um desafio que pode ser dinamizado a partir de algumas pequenas ações de cunho incremental e gerencial, ao alcance dos gestores da área. O principal ganho dessa postura é, sem dúvida, a incorporação da transparência e da avaliação no ciclo das políticas públicas de segurança e, desse modo, dotando-as de maior eficiência democrática de prevenção da violência, do crime e na garantia de direitos da população brasileira.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANUÁRIO DO FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, ano 2, 2008.
- ARRETCHE, M. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. *Revista São Paulo em Perspectiva*, v. 18, n. 2, p. 17-26, jun. 2004.
- ALMEIDA, M. Federalismo e políticas sociais. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo, v. 28, n. 10, p. 88-108, 1995.
- _____. Recentralizando a Federação? *Revista de Sociologia e Política*. Curitiba, v. 24, p. 29-40, jun. 2005.
- COSTA, A. (coord.) et al. Estado, segurança pública e governança: Uma Análise das Secretarias Estaduais de Segurança Pública. Relatório Final. Senasp, Brasília, jul. 2011.
- GRANADO, A. C.; PERES, U. D. *Reforma tributária: Aspectos importantes acerca da Federação, atribuições dos entes e o financiamento da ação pública*. Cadernos Adenauer. n. 1 ano XI, p. 45-61, Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2010.

- GROSSI, B. *Orçamento e segurança pública: um Estudo de Caso do Fundo Nacional de Segurança Pública*. Monografia apresentada ao Núcleo de Pesquisa em Políticas Públicas da Universidade de Brasília e à Associação Brasileira de Orçamento Público. Brasília, 2004.
- INESC – Instituto de Estudos Socioeconômicos. *Segurança pública e cidadania: uma análise orçamentária do Pronasci*. Brasília, 2011.
- LIMA, R. S. de; SINHORETTO, J. Qualidade da democracia e polícias no Brasil. Capítulo de Livro (no prelo).
- LIMA, R. S. de; AMORIM, G.; OLIVEIRA, P. S. de. Segurança pública e ordem pública: apropriação jurídica das expressões à luz da legislação, doutrina e jurisprudência pátrios das expressões à luz da legislação, doutrina e jurisprudência pátrios. *Revista Brasileira de Segurança Pública*. São Paulo, v. 7, n. 1, p. 58-82, fev./mar. 2013.
- LIMA, J. A. F. *As Políticas Públicas de Segurança no Brasil*. 2010. Disponível em: <www2.forumseguranca.org.br/node/22982>. Acesso em março de 2013.
- MEDEIROS, M. A trajetória do Welfare State no Brasil: papel redistributivo das políticas sociais nos anos 1930 aos anos 1990. Rio de Janeiro: IPEA. Texto para discussão n. 852, 2001.
- MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Portal do Ministério da Justiça. Disponível em: <portal.mj.gov.br>. Acesso em abril de 2013.
- RICARDO, C. e CARUSO, H. Segurança Pública: um desafio para os municípios brasileiros. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, ano 1, ed. 1. Fórum Brasileiro de Segurança Pública: São Paulo, 2007.
- RIKER, W.H. *The development of American federalism*. Norwell: Kluwer Academic, 1987.
- SOARES, Luiz E. A Política Nacional de Segurança Pública: histórico, dilemas e perspectivas. *Revista Estudos Avançados*, 21 (61), 2007.
- SOUZA, Celina. Federalismo e descentralização na Constituição de 1988: Processo decisório, conflitos e alianças. *Dados – Revistas de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, v. 44, n. 3, p. 513-560, 2001.